

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dengan disahkannya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang mana daerah memiliki hak untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya, selanjutnya hal tersebut dikenal sebagai Otonomi Daerah (Williantara dan I Gusti Ayu, 2016). Otonomi daerah dipandang lebih demokratis dan mencerminkan desentralisasi yang sesungguhnya karena masing-masing daerah dapat lebih leluasa menggali potensi-potensi yang ada di daerahnya (Wertianti, 2013).

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintah dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan kebijakan pemerintah Indonesia tentang otonomi daerah merupakan kebijakan yang dipandang sangat demokratis dan memenuhi aspek desentralisasi yang sesungguhnya. Desentralisasi sendiri mempunyai tujuan untuk lebih meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat, pengembangan kehidupan berdemokrasi, keadilan, pemerataan, dan pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah dan antar daerah (Sidik et al, 2002).

Implikasi dari kebijakan tersebut adalah dengan disahkannya UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Adanya pembagian keuangan antara pemerintah pusat dan daerah disebabkan oleh adanya kesenjangan fiskal tiap-tiap daerah. Kesenjangan

fiskal sendiri terjadi karena adanya perbedaan sumber pendapatan ekonomi dari masing-masing daerah. Oleh karena itu dilakukanlah transfer oleh pemerintah pusat ke daerah dalam bentuk Dana Perimbangan (Walewangko dan Steva, 2016).

Dana Perimbangan adalah dana yang merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN yang mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama untuk peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat (Bratakusumah, 2003) . Dana perimbangan sendiri terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil. Dana perimbangan sendiri diharapkan mampu membantu daerah dalam hal mendanai kebutuhan desentralisasi. Selain berasal dari dana transfer pemerintah pusat, daerah juga memiliki sumber penerimaan sendiri yaitu berupa Pendapatan Asli Daerah dan Pembiayaan (Adiputra, 2014).

Jawa Tengah sebagai salah satu provinsi di Indonesia juga terkena imbas dari adanya otonomi daerah. Pemerintah daerah berupaya sebaik mungkin dalam hal pengelolaan keuangan agar sumber- sumber penerimaan daerah dapat dikelola secara efektif dan efisien. Dalam hal mengatur masalah pendapatan dan pengeluaran, maka daerah diwajibkan untuk membuat suatu rencana keuangan tahunan atau yang biasa disebut dengan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). APBD adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan sebagai Peraturan Daerah (Darise, 2006:143).

Dalam rangka menyediakan pelayanan publik maka pemerintah daerah melakukan suatu pengeluaran atau yang biasa disebut dengan Belanja Daerah. Belanja Daerah merupakan semua pengeluaran kas daerah dalam periode tahun anggaran tertentu yang menjadi beban daerah. Belanja yang dikeluarkan masing-masing daerah jumlahnya berbeda-beda. Hal ini dikarenakan kebutuhan tiap-tiap daerah berbeda (Abdullah dan Halim, 2004).

Belanja pada dasarnya dapat diklasifikasikan menjadi 2 macam berdasarkan jenisnya, yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung. Belanja langsung merupakan belanja yang penganggarnya dipengaruhi secara langsung oleh adanya suatu program atau kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah dalam membantu mensejahterakan masyarakatnya. Sedangkan belanja tidak langsung adalah belanja yang penganggarnya tidak dipengaruhi secara langsung oleh adanya suatu program atau kegiatan (Darise, 2009)

Dari 2 jenis belanja tersebut yaitu belanja langsung dan belanja tidak langsung dibagi kembali menjadi beberapa bagian yang mana belanja langsung terdiri dari belanja pegawai, belanja barang dan jasa dan belanja modal. Sedangkan belanja tidak langsung terdiri dari belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan dan belanja tak terduga (Al Khoiri, 2015).

Untuk membiayai belanja daerah sendiri sebagaimana yang sudah disebutkan di atas yaitu dapat diambil dari PAD, Dana Perimbangan dan juga Pembiayaan. Menurut Ahmad (2000), Pendapatan Asli Daerah merupakan pendapatan daerah yang bersumber dari hasil pajak daerah, hasil retribusi daerah,

hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan pendapatan lain asli daerah yang sah, yang bertujuan untuk memberikan keleluasaan kepada daerah dalam menggali pendanaan dalam pelaksanaan otonomi daerah sebagai perwujudan asas desentralisasi. Dana Perimbangan sendiri pada awalnya hanya difokuskan untuk menutupi celah fiskal yang ada. Selain itu agar pemerintah daerah menggunakan dana transfer ini untuk melakukan suatu belanja yang produktif seperti pembangunan infrastruktur yang tujuannya adalah untuk menarik para investor yang nantinya akan berdampak pada peningkatan jumlah PAD itu sendiri (Al Khoiri, 2015).

Namun pada praktiknya, dana transfer dari pemerintah mengakibatkan kecenderungan dari pemerintah daerah untuk memanipulasi pengeluaran pemerintah daerah menjadi tinggi tetapi tidak diimbangi dengan memaksimalkan PAD. Hal ini nantinya akan menyebabkan belanja daerah meningkat lebih besar disebabkan oleh perubahan transfer yang diberikan oleh pemerintah pusat, fenomena seperti ini biasa disebut dengan *Flypaper Effect* (Al Khoiri, 2015). Hal tersebut dapat dilihat dari Tabel 1.1.

Tabel 1.1
Pengeluaran Pemerintah Kabupaten/Kota Seluruh Provinsi Jawa Tengah
Tahun 2009-2014 (Realisasi)

Tahun	Belanja Daerah	PAD	DAU	DAK
2009	27.513.960.734	2.656.774.760	18.250.570.174	2.024.361.064
2010	30.181.692.580	3.044.658.121	18.459.393.725	1.964.115.004
2011	36.273.609.495	3.728.405.865	20.275.569.520	2.162.647.583
2012	41.059.348.325	4.887.191.503	24.867.566.879	2.397.874.150
2013	46.245.100.701	6.092.969.558	27.817.033.473	2.013.689.791
2014	53.453.683.574	8.862.516.800	30.152.635.579	2.109.439.398

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Tengah

Dari Tabel 1.1 terlihat realisasi pengeluaran pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah mengalami peningkatan selama tahun 2009 sampai tahun 2014. PAD terlihat mengalami peningkatan dari tahun ke tahun meskipun kontribusi PAD masih sedikit dibandingkan dengan DAU. DAU juga mengalami peningkatan setiap tahunnya yang mana hal ini membuktikan hasil penelitian Al Khoiri (2015) bahwa kenaikan belanja daerah dikarenakan adanya peningkatan transfer dari pemerintah pusat sehingga pemerintah daerah lebih boros dalam membelanjakan pengeluaran. Selain itu DAK terbilang fluktuatif karena terjadi penurunan pada tahun 2010 walaupun pada tahun selanjutnya terus mengalami peningkatan. Untuk melihat kontribusi masing- masing variabel terhadap belanja daerah dapat terlihat pada Tabel 1.2

Tabel 1.2
Pengeluaran Pemerintah Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Tahun
2009-2014 (Presentase)

Tahun	PAD	DAU	DAK
2009	0.09	0.66	0.07
2010	0.10	0.61	0.06
2011	0.10	0.55	0.05
2012	0.11	0.60	0.05
2013	0.13	0.60	0.05
2014	0.16	0.56	0.03

Sumber: Badan Pusat Statistik

Dari Tabel 1.2 terlihat kontribusi masing- masing variabel fluktuatif walaupun jika dilihat dari Tabel 1.1 secara nominal kontribusi masing- masing variabel mengalami peningkatan setiap tahunnya terhadap belanja daerah. Untuk PAD selama kurun waktu 2009- 2010 presentase kontribusi terbesar pada tahun 2016 yang mana dana PAD menyumbang sebesar 0.16%, DAU memberikan

kontribusi terbesar pada tahun 2009 sebesar 0.66% begitu juga dengan DAK yang memberikan kontribusi terbesar pada tahun 2009 sebesar 0.07%.

Tahun 2009 terlihat presentase PAD sebesar 0.09%, Dana Alokasi Umum memiliki presentase terbesar yaitu 0.66% sedangkan DAK hanya sebesar 0.07%. Pada tahun 2010 PAD mengalami peningkatan yaitu naik sebesar 0.01% menjadi 0.10%, DAU juga mengalami kenaikan sebesar 0.01% menjadi 0.61% sedangkan DAK terjadi penurunan 0.01% menjadi 0.06%. Tahun 2011 presentase PAD tetap yaitu sebesar 0.10%, DAU turun sebesar 0.06% menjadi 0.55%, begitu juga dengan DAK yang mengalami penurunan sebesar 0.01% menjadi 0.05%. Tahun 2012 PAD naik sebesar 0.01% menjadi 0.11%, DAU juga terlihat mengalami kenaikan sebesar 0.05% menjadi 0.60%, presentase DAK tetap yaitu sebesar 0.55%. Tahun 2013 PAD terlihat mengalami kenaikan sebesar 0.02% menjadi 0.13%, DAU tetap yaitu sebesar 0.60% sedangkan DAK terjadi penurunan sebesar 0.01% menjadi 0.04%. Tahun 2014 PAD menurun sebesar 0.04% menjadi 0.56% dan DAK juga mengalami penurunan sebesar 0.01% menjadi 0.03%. Disini terlihat bahwa kontribusi PAD dari tahun ke tahun bersifat fluktuatif begitu juga dengan DAK yang selalu naik turun tetapi terlihat bahwa DAK selalu mengalami penurunan. Walaupun secara nominal masing- masing variabel memberikan peningkatan terhadap belanja daerah tetapi secara presentase masing- masing variabel bersifat fluktuatif dalam kontribusinya terhadap belanja daerah.

Berdasarkan Tabel 1.1 dan Tabel 1.2 bahwa kontribusi terbesar terhadap pendapatan daerah Provinsi Jawa Tengah berasal dari DAU, dalam hal ini dapat dikatakan bahwa Provinsi Jawa Tengah belum mandiri dan sesuai dengan otonomi

daerah apabila dilihat dari jumlah Dana Alokasi Umum (DAU) yang diterima dan Pendapatan Asli Daerah yang diperoleh. Oates (1999) dalam Sukriy dan Halim (2003) menyatakan bahwa pada beberapa penelitian respon Pemerintah Daerah terhadap transfer dari Pemerintah Pusat berbeda dari pendapatan daerahnya sendiri. Ketika respon Pemerintah Daerah lebih besar untuk transfer dibanding pendapatan daerahnya sendiri maka disebut *flypaper effect*. Lambut, *et al.* (2013) menyimpulkan bahwa pada 5 pemerintah daerah di Provinsi Sulawesi Utara ditemukan terjadi *Flypaper Effect* kurun waktu realisasi anggaran 2006-2010. Afriyawati (2012) menemukan bahwa terjadi *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah di Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan. Siti Rokhanyah, *et al* (2011) menyimpulkan tidak terjadi *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah baik di Jawa maupun Luar Jawa karena respon PAD terhadap Belanja Daerah lebih cepat daripada respon DAU terhadap Belanja Daerah. Kesit Bambang Prakosa (2004) menemukan telah terjadi *Flypaper Effect* dalam respon Pemda terhadap DAU dan PAD. Unun Dian Anggraini, *et al* (2010) menyimpulkan bahwa pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah lebih besar daripada pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah.

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dijelaskan, penulis tertarik untuk meneliti tentang faktor- faktor apa saja yang akan menyebabkan terjadinya *flypaper effect* dalam skripsi dengan judul **“ANALISIS *FLYPAPER EFFECT* TERHADAP FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI BELANJA DAERAH KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI JAWA TENGAH TAHUN 2009-2014”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan pada latar belakang masalah, maka rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Apakah PAD memiliki pengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2009-2014?
2. Apakah DAU memiliki pengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2009-2014?
3. Apakah DAK memiliki pengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2009-2014?
4. Apakah Jumlah Penduduk memiliki pengaruh signifikan terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota di Indonesia tahun 2009-2014?
5. Apakah terjadi *Flypaper Effect* pada pengaruh PAD, DAU, DAK terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2009-2014?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan uraian latar belakang masalah dan perumusan masalah, maka dapat ditetapkan tujuan dari penelitian sebagai berikut:

1. Menganalisis pengaruh PAD terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2009-2014
2. Menganalisis pengaruh DAU terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2009-2014

3. Menganalisis pengaruh DAK terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2009-2014
4. Menganalisis pengaruh Jumlah Penduduk terhadap Belanja Daerah di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2009-2014
5. Menganalisis apakah terjadi *Flypaper Effect* pada Belanja Daerah di Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah tahun 2009-2014

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan manfaat/ kontribusi kepada:

1. Bagi pemerintah, sebagai bahan pertimbangan dalam hal pengambilan kebijakan terutama dalam hal pengelolaan keuangan daerah.
2. Bagi masyarakat, sebagai bahan referensi/ rujukan untuk penelitian yang akan datang yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan daerah.

E. Metode Penelitian

E.1 Alat dan Model Analisis

Alat analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis regresi data panel. Adapun model ekonometrika yang digunakan adalah sebagai berikut:

$$BD = f(PAD, DAU, DAK, JP)$$

$$BD_{it} = \beta_0 + \beta_1 PAD_{it} + \beta_2 DAU_{it} + \beta_3 DAK_{it} + \beta_4 JP_{it} + u$$

Dimana:

BD	= Belanja Daerah
PAD	= Pendapatan Asli Daerah
DAU	= Dana Alokasi Umum
DAK	= Dana Alokasi Khusus
JP	= Jumlah Penduduk
B0	= <i>Intercept</i>
B_1, β_2, β_3	= Koefisien regresi
i	= data <i>cross section</i>
t	= data <i>time series</i>
u	= <i>error term</i>

E.2 Data dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data panel yang meliputi periode 2009- 2014 yang terdiri dari 35 Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Tengah. Data diperoleh dari berbagai sumber terbitan yang dipublikasikan oleh BPS yang meliputi variabel Belanja Daerah, Pendapatan Asli Daerah, Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Jumlah Penduduk.

F. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan pendahuluan yang mencakup latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan sistematika penulisan.

2. BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini berisikan tinjauan umum mengenai teori-teori yang digunakan sebagai literatur dan landasan berpikir yang sesuai topik dari skripsi yang dapat membantu penelitian.

Dalam bab ini juga dijelaskan kerangka pemikiran atas permasalahan yang diteliti.

3. BAB III: METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan jenis dan sumber data, metode pengumpulan data, variabel penelitian, dan definisi operasional, metode analisis data serta estimasi model regresi dengan panel data.

4. BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi mengenai gambaran umum penelitian dan analisis data dan pembahasan dari hasil penelitian.

5. BAB V: PENUTUP

Bab ini menyajikan secara singkat kesimpulan dan saran yang dapat diambil dari penelitian yang dilakukan.